

Х. Морре\*  
Н. Роверс\*\*  
Д. А. Каримов\*\*\*

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ МОНАРХИЧЕСКОГО ПРАВЛЕНИЯ В НИДЕРЛАНДАХ

*В современной российской науке анализ монархической формы правления встречается разве что в учебниках по конституционному праву зарубежных стран, где он ограничивается описанием существующего порядка в отдельных государствах. В работах советского периода, посвященных государственно-правовым вопросам Нидерландов, статус монархии исследуется не полностью, на основе не всех актов. В соавторстве с нидерландскими юристами была подготовлена статья, в общем виде анализирующая черты монархической формы правления в Королевстве Нидерландов.*

*Ключевые слова: Нидерланды, монархия, форма правления*

Нидерландская монархия — явление не столь древнее, нежели российская, шведская или британская. Однако ее можно назвать одной из самых сбалансированных в смысле сосуществования королевской власти и демократического политического режима. Такое положение сложилось в силу того, что с момента образования Конфедерации (Республики Соединенных провинций) в связи с подписанием 23 января 1579 г. Утрехтской (Генеральной) Унии здесь существовал сильный представительный орган, пусть и местного уровня. Необходимость оперативного управления в войне за независимость позволила создать квазимонархический институт статхаудеров во главе с Диленбургской ветвью дома Нассау<sup>1</sup>, именующихся Оранскими-Нассау (в российской науке о составлении генеалогических таблиц утверждается, что правящая сегодня королева Беатрикс — представительница этой династии<sup>2</sup>). Вместе с тем при подготовке комментариев к данной статье нидерландские соавторы усомнились в этом, указав, что с 1570 г. до середины XVIII в. время от времени вообще не было статхаудеров. Не ранее 1747 г. первым статхаудером стал Виллем IV из Фрисландии. Пожалуй, более правильным будет сказать, что королева Беатрикс — представительница его династии (Нассау-Дитз) и более далекая представительница Диленбургской ветви).

История нидерландской монархии шла в ином, чем в других странах, направлении: здесь необходимо было монархию создать, сохранив Генеральные штаты как народного представителя. В связи с этим она изначально была обречена на какую-то степень ограниченности. Необходимо было сформировать именно единый институт, оберегающий от распада союз провинций, а следовательно, вынужденный быть несколько аполитичным, символическим. Такая позиция подтверждается и историей: двумя, как говорят в России, «безстатхаудерными» правлениями, начавшимися в результате попыток создать абсолютную монархию в соответствии с требованиями времени.

\* Морре Хильда — координатор проектов Центра международного юридического сотрудничества (CILC) (Нидерланды, Гаага). E-mail: morre@cilc.nl.

\*\* Роверс Нильс — адвокат Нидерландской коллегии адвокатов (Адвокатское бюро Роверса), налоговый консультант, магистр филологического факультета (МА) по специальности славянских языков и литературы, магистр нидерландского права (LL.M) по специальности «Предпринимательское право», магистр LL.M по нидерландскому, европейскому и международному налогообложению (Нидерланды, Гронинген). E-mail: e-mail.info@rooversadvocatuur.nl.

\*\*\* Каримов Денис Александрович — аспирант кафедры административного права УрГЮА (Екатеринбург). E-mail: denis-iu521@mail.ru.

Указанные особенности развития формы правления в Республике Соединенных провинций, преемником которых стало Королевство Нидерландов, окончательно закрепились в принятой 1848 г. Конституции, ставшей следствием недовольства авторитарным правлением Короля Виллема I, чья политика привела к отделению южных провинций Соединенного королевства Нидерландов и созданию независимой Бельгии, и стремления короля Виллема II сохранить свои позиции на фоне начинавшихся революций в Германии и Франции<sup>3</sup>. Вместе с тем Нидерланды, развиваясь уже в эпоху Конфедерации как буржуазное государство, были ориентированы на примат и независимость личности, что ограничивало влияние государства и сводило на нет абсолютную монархию в классическом понимании.

Действующая Конституция Нидерландов не дает определения монархии, как, например, Конституция Дании, в ст. 2 указывающая, что форма правления – конституционная монархия, где король осуществляет совместно с фолькетингом законодательную власть. В Хартии Королевства Нидерландов<sup>4</sup> имеется упоминание о монархии в связи с тем, чем она регулируется. При этом, по утверждению некоторых авторов, о монархической форме правления также свидетельствует ст. 42 Конституции Нидерландов, которая гласит, что правительство состоит из короля и министров.

Подтверждением монархии можно считать проведенный в 1815 г. Венский конгресс, одним из итогов которого (в связи с капитуляцией Франции, куда в конце правления Наполеона входила и территория Нидерландов, и присутствием уполномоченных нидерландских представителей) стало создание Королевства Нидерландов во главе с сувереном – Виллемом Оранским-Нассау. Личностная суверенность позволяет классифицировать Королевство как монархию. Другим подтверждением становится Хартия (иногда переводится как Статут) Королевства Нидерландов, определяющая сейчас взаимоотношения и общую организацию государств в составе Королевства Нидерландов: до 10 октября 2010 г. Нидерландов (Европа), Арубы и Нидерландских Антильских островов, находящихся в Карибском море; после – Нидерландов, Арубы, Кюрасао и Синт-Маартена. Статьи Хартии рисуют нам все необходимые для монархии условия: ее саму и ее следствия<sup>5</sup>. Монархия устанавливается ст. 1 Хартии и упоминается в ч. 1 ст. 5. Первичное ее следствие – монарх – Хартия утверждает в ч. 1 ст. 2. Отметим, что Хартия в данном случае регулирует деятельность монарха, если иное не предусмотрено в Конституции Королевства.

То, что упомянутые нормы определяют форму правления, доказывает формулировка ч. 1 ст. 2: «Король царствует (правит, reign) над всем Королевством и над каждой страной [Королевства]». Слово «над» (over) позволяет говорить о существовании единоначальной власти, что подтверждает монархический принцип. При этом положение губернатора определяется двояко: он представляет монарха и правительство Королевства, следовательно, обладает как директивными полномочиями, так и политическими прерогативами управления (ч. 2 ст. 2). Монарх обозначается как глава государства (ч. 1 ст. 4). В таком качестве он осуществляет королевскую власть, а законодательная принадлежит законодательным органам стран Королевства (ч. 2 ст. 4). Король обладает и иными прерогативами, относящимися к управлению и непосредственно влекущими изменение или прекращение соответствующих правоотношений, в том числе назначает на должности министров (ст. 7 Хартии, ст. 43 Конституции Королевства), членов Государственного совета (ч. 2 ст. 13 Хартии, ч. 2 ст. 74 Конституции Королевства).

Термин «королевская власть», во-первых, не связан с монархическим принципом, потому что это полномочие вытекает из статуса короля как главы государства; во-вторых, не подразумевает ни законодательную, ни судебную власть. Это видно из анализа ч. 1 ст. 5 Хартии, которая устанавливает, что осуществление королевской власти регулируется Конституцией Королевства. При этом текст Конституции 1983 г.<sup>6</sup> регламентирует статус короля только в отношениях с правительством, его участие

в законодательной процедуре, местном управлении и судеоустройстве. Следовательно, понятие королевской власти ограничивается лишь указанными институтами, а не связано, например, с осуществлением правосудия и с исполнением полномочий других органов и их должностных лиц. Между тем в понятие «осуществление королевской власти» входит и термин «осуществление правительственной власти» хотя бы потому, что правительство состоит из короля и министров (ч. 1 ст. 42 Конституции Королевства), но форма принятия им решений в Конституции не прописана. Таким образом, единственно возможной формой реализации политики правительства становится королевская власть, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 45 Конституции Королевства: «Совет министров (состоящий только из министров. — Х. М., Н. Р., Д. К.) рассматривает и принимает решения по вопросам общей политики правительства и содействия его деятельности».

Теперь определимся с производностью монархии. Нас в данном случае интересует, кто является источником власти в стране. В ст. 50 Конституции Королевства установлено, что Генеральные штаты выступают от имени всего народа Нидерландов (Европа). При этом по вопросам ведения Королевства (ст. 3 Хартии) представительные органы соответствующих народов (ст. 46 Хартии) имеют право сдерживать законодательный процесс, инициированный в Генеральных штатах (ч. 1 ст. 15, ст. 16, ч. 2 ст. 17 Хартии). Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 47 Хартии до того, как преступить к исполнению полномочий, члены представительных органов стран Королевства должны присягнуть или взять обязательство в лояльности королю и Хартии. Возможно, данную норму можно рассматривать и в таком ключе: король не осуществляет законодательную власть, а потому право участия в законодательном процессе ему может быть предоставлено вне связи с самой процедурой принятия закона (голосование по закону) как главе государства или ему могут быть предоставлены директивные полномочия как монарху.

При этом закон есть высшее проявление всего права, он принимается народом в лице его представителей. Поэтому высшим источником права можно считать народ. Высказано и мнение, что монархия в этом случае получает единоначалие на условиях, определенных законом, в частности по отношению к народу (ст. 1 Конституции Королевства), поскольку народ может даже отказать в праве наследования короны (ч. 1 ст. 29 Конституции Королевства). Однако при подготовке этой статьи данный момент был признан спорным. Ведь в ч. 1 ст. 29 речь идет не о правиле, а об исключении из него, к тому же инициатива в силу ч. 2 ст. 29 должна исходить от самого короля или от его имени (Генеральные Штаты не имеют такого права). Российская же доктрина позволяет обещание лояльности понимать как обязательство не нарушать установленный Хартией (народом) конституционный порядок, например путем передачи народом монарху полномочий.

В науке сравнительного правоведения в отдельных случаях монархия Нидерландов рассматривается классически, т. е. считается, что король осуществляет совместно с парламентом законодательную власть, вместе с правительством — исполнительную, через суды — судебную<sup>7</sup>. Не анализируя корректность этой точки зрения, отметим, что она отнюдь не опровергает статус народа как источника власти: народ — источник, но он передал право управления монарху, который правит всем государством. В этом случае управляющие прерогативы, которые изменяют или прекращают правоотношения, могут осуществлять сами органы без участия монарха (как, например, в Швеции) или с его участием, что представляет собой, по сути, компромисс.

Немного отступая от содержания, укажем, что современный союз государств, входящих в состав Королевства Нидерландов, — это остаток некогда мощной империи, в XX в. сохранявшей Индонезию (до 1949 г.), Западный Ириан (до 1962 г.) и Суринам (до 1975 г.). Хотя интенсивная политика в Нидерландах сменила экстенсивную раньше,

чем в других государствах, это довольно поздно сказалось на отношениях Нидерландов с колониями. Вместе с тем необходимо признать, что такие союзы очень выгодны для экономического сотрудничества ввиду отсутствия государственных границ, геополитического и географического расположения (наличие стран союза в разных регионах планеты зрительно увеличивает территорию государства и дает возможность использования абсолютно разных ресурсов). Однако абсолютно понятно стремление народов к самостоятельности, ведь это связано с осознанием себя как нации, а следовательно, с появлением закономерных эгоистических желаний, включая равноправие (этот тезис абсолютно неприменим, когда такое положение складывается лишь в силу желания обладать властью).

Монарх Королевства как обладатель всей власти должен больше времени уделять удаленным территориям или обеспечивать там регулярное королевское представительство с помощью членов королевского дома<sup>8</sup>, а также достаточно часто лично выполнять функции монарха государств Королевства. Монарх — глава государства, т. е. его высший представитель в Королевстве, что опять-таки предполагает равное осуществление представительских функций как в Европе, так и на островах Карибского моря. Здесь также можно рассмотреть вопрос о возможности назначения на должность губернатора членов королевского дома, что поможет сэкономить средства на их содержание и усилит центробежные силы в Королевстве. Логичным в данном случае станет усиление национального представительства или полномочий в органах Королевства и (или) при принятии решений по вопросам ведения Королевства.

На монархических началах можно формировать союзы с бывшими колониями по примеру Содружества, где главой как символом объединения является британский монарх (хотя, по мнению нидерландских соавторов, подобный союз в настоящее время нереален). Это позволит учесть историческую похожесть народов уже независимых государств и подтвердить их равноправие. Основой этого союза можно сделать договор, включив его в Конституцию: он будет изменяться вместе с Конституцией соответствующего государства. Это поможет стабилизировать союз. Главой союза, т. е. его представителем, а с учетом суверенитета — символом, может стать нидерландский монарх с восстановленным титулом статхаудера, так как монархическая идея позволит «слиться» с союзом. Такое определение статуса позволит также присутствовать на заседаниях представительных, исполнительных и судебных органов стран союза, выполняющих в данном случае директивную функцию по отношению к себе, но принимающих решения большинством голосов представителей каждой страны<sup>9</sup>.

Сказанное позволяет утверждать, что символическая (представительская) идея, дающая возможность для жизнеспособности монархии, а также ее влияния на текущее положение дел в государстве, есть результат олицетворения монарха с государством. Свои полномочия монарх обычно начинает осуществлять после церемонии интронизации.

Конституция Королевства в ст. 32 устанавливает обязательность интронизации монарха: король вступает на престол на открытом совместном заседании палат Генеральных штатов в столице (Амстердаме) и клянется верно служить Конституции и добросовестно исполнять полномочия короля. В соответствии со ст. 53, 54 Конституции в редакции 1972 г. монарх дает присягу перед народом Нидерландов, а народ (в лице своих представителей — членов Генеральных штатов) принимает монарха. Эти положения были продублированы в ст. 1 и 2 Закона об инаугурации короля (Act on the swearing in and investing of the King) 1992 г., в связи с чем ст. 53 и 54 больше не применяются.

Можно выделить несколько назначений института интронизации.

Во-первых, это юридическая процедура обретения монархом «дееспособности» (ср. соответствующие положения Конституции РФ). Нильс Роверс в своих комментариях указал, что не может ручаться за эти слова, поскольку присяга происходит после того,

как король начал исполнять свои полномочия. По мнению Хильды Морре, этот институт носит только церемониальный характер, так как в любом случае потомок предыдущего монарха получит свои полномочия в качестве нового короля (ст. 32 Конституции Королевства).

Во-вторых, это процедура обретения тех обязательств, которые монарх принимает на себя перед народом в лице его представителей.

В-третьих, поскольку интронизация проходит единожды, взятые обязательства не могут быть изменены или отменены, а значит, монарх должен исполнять их на протяжении всего правления.

В институте интронизации мы видим самое яркое проявление монархического начала хотя бы потому, что этим теперь должны руководствоваться все органы власти (монарх правит Королевством), политические прерогативы не могут быть осуществлены вразрез с обязательством.

Еще одна уникальная норма содержится в ст. 41 Конституции Королевства. Она устанавливает, что король управляет королевским домом с учетом общественных интересов<sup>10</sup>. Из этой нормы можно сделать вывод о том, что пока решения королевского двора не затрагивают общественный интерес, королева вольна делать все, что пожелает. В ином случае ее действия связаны министерской ответственностью. Смысл этой нормы можно проиллюстрировать примером скандала с Грит Хофманс, которая была целительницей и на протяжении девяти лет другом и советником королевы Юлианы. Она стала доверенным лицом королевы в 1950-х гг., но была удалена от двора после скандала: Хофманс приобрела значительное влияние на королеву, одобряя пацифистские идеи. В период «холодной войны» этот факт создал кризис в королевском доме: по общему мнению, под угрозой оказался брак королевы и ее мужа — принца Бернхарда. Кризис, окончившийся в 1956 г., разделил королевский двор на два лагеря: с одной стороны — Юлиана и сторонники Хофманс, с другой — принц Бернхард, его сторонники и дети, в том числе нынешняя королева Беатрикс.

В европейских царствующих домах общепризнан и законодательно закреплён институт королевской (княжеской) семьи. Смысл этого объединения состоит в формальном определении статуса ближайших родственников монарха, что позволяет наложить на них соответствующие обязательства и заставляет их работать на монархию, чтобы избежать критики общества.

Конституция Королевства пошла еще дальше: она сформировала институт королевского дома, который в общем виде состоит из членов королевской семьи, имеющих право на корону, руководителем которого становится король, что дает ему административную власть над членами дома. Систематическое толкование формулировки «с учетом общественных интересов» свидетельствует о том, что члены королевского дома действуют таким образом, чтобы их поступки не нарушали требований министров (это следует из ч. 2 ст. 42 Конституции Королевства, согласно которой именно министры ответственны); указания короля должны быть во благо всего общества; члены королевского дома не осуществляют функции монарха и главы государства, поскольку представителями именно монарха или главы государства они не являются.

Представительская идея позволяет считать монарха элементом национальной идентичности<sup>11</sup>. Это дает возможность уйти от критики и получить фактическое право на влияние (право авторитета). В таком случае монархия способна адаптироваться в обществе и быть институтом с большой долей единоначалия, где наличие значительных политических прерогатив становится не столь важным, поскольку сохраняется директивный стиль управления.

Нидерландская монархия имеет все черты монархического образа правления, но не является абсолютной, допуская демократическое начало. Средневековые процессы, основанные на утверждении прав народа, позволили создать такую систему, при кото-

рой большая часть нидерландцев выступает за сохранение монархии. Это «приспособленная» монархия, но именно монархия, где король обладает как представительскими функциями, так и самостоятельными прерогативами, позволяющими изменять или прекращать правоотношения.

<sup>1</sup> Монархи Европы: судьбы династий / под ред. Н. В. Попова. М., 1996. С. 26–27.

<sup>2</sup> На английском титул королевы обозначается Princess of Orange-Nassau и Princess of Orange, которые на русский язык могут переводиться и как принцесса Оранская, и как княгиня Оранжа, что, на наш взгляд, более оправданно. Город Оранж (сейчас территория Франции) до его отторжения Людовиком XIV в 1673 г. находился под суверенитетом семьи Оранских. Юридическое значение этих фактов в том, что, например, престолонаследник Виллем Александр носит этот титул в первую очередь не потому, что он наследник нидерландской короны, а потому, что титул принадлежит его матери. К сожалению, в российской науке утвердилось обратное мнение (Солнцев Н. М. Государственный строй Нидерландов. М., 1960. С. 48).

<sup>3</sup> Монархи Европы: судьбы династий. С. 214, 218; Правовая система Нидерландов / под ред. В. В. Бойцовой, Л. В. Бойцовой. М., 1998. С. 341.

<sup>4</sup> Полуофициальный текст Хартии на английском языке см.: URL: <http://www.minbzk.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/48365/thecharterfortheKingdomofthenetherlands.pdf> (дата обращения: 05.05.2010).

<sup>5</sup> Подробнее см.: Каримов Д. А. Правовой статус монархии: теоретические основы, административно-правовой аспект и новый взгляд на старую проблему // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 4; СПС «Консультант Плюс»; Его же. Правовой статус монархии: некоторые основы // Рос. юрид. журн. 2008. № 6.

<sup>6</sup> Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001. Т. 2.

<sup>7</sup> Правовые системы стран мира: энцикл. справ. / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2003. С. 553.

<sup>8</sup> Королевский дом не так уже и мал. Согласно Закону о членстве в королевском доме его членами являются: король — глава королевского дома; лица, которые могут наследовать корону; монарх, отрекшийся от престола; супруги этих лиц (Правовая система Нидерландов. С. 344).

<sup>9</sup> Интересно заметить, что после войны за независимость Нидерланды предлагали создать Нидерландско-Индонезийский союз во главе с Королевой Нидерландов (Солнцев Н. М. Указ. соч. С. 71).

<sup>10</sup> Отметим, что русскоязычный перевод Конституции Королевства, выполненный В. И. Лафитским, исходит именно из того, что король «управляет» королевским домом. Вместе с тем такая формулировка небесспорна, поскольку голландское слово «inrichten» на русский переводится, скорее, как «составить». Кроме того, англоязычный перевод Конституции Королевства позволяет утверждать, что в данном случае перевод неоправданно сужен, поскольку речь в статье идет о королевском дворе, который помимо членов королевской семьи включает и тех лиц, которые работают для них. Подробнее см.: Официальный сайт Нидерландской монархии: URL: <http://www.koninklijkhuis.nl/english/index.html> (дата обращения: 05.06.2010).

<sup>11</sup> Кустарев А. Зачем Британии корона // Смысл. 2007. № 5. С. 44.